



제422회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

법원조직법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직 금지〉

■ 김민전의원 대표발의(의안번호 제4510호)

2025. 2.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 김 성 완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직 금지	3
가. 개정안의 내용	3
나. 각급선거관리위원회 위원 구성 현황	5
다. 검토의견	9
라. 관계기관 의견	12
※ 참고자료, 중앙 및 시·도선거관리위원회 위원 현황	13

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김민전의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2024. 10. 2.

3. 회 부 일 : 2024. 10. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

「대한민국헌법」과 「선거관리위원회법」은 중앙선거관리위원회 위원장을 비롯한 각급선거관리위원회 위원장을 당해 선거관리위원회 위원 중에서 호선하도록 하고 있으나, 그간 관례를 보면 중앙선거관리위원회 위원장은 대법원장이 지명하는 대법관인 위원이, 시·도선거관리위원회의 위원장은 지방법원장이, 구·시·군선거관리위원회 위원장은 지방법원 부장판사가 위원장으로 호선되었으며, 비상임 명예직인 위원장직을 겸임해 왔음.

법관인 위원이 위원장으로 호선되는 관행에 대하여는 헌법상 독립기관의 장을 다른 헌법기관 구성원이 겸직하게 되어 권력분립의 원칙에 반하고, 국가기능상 특수행정분야인 선거관리업무의 최고책임자를 사법기능을 담당하는 법관이 맡도록 하는 것은 적절하지 않다는 의견이 있음.

이에 법관이 각급선거관리위원회의 위원이 되는 것을 금지함으로써

권력분립의 원칙을 명확히 하고 법관의 직무전념성을 확보하기 위함
(안 제49조제7호 신설).

참고사항

이 법률안은 김민전위원이 대표발의한 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제4502호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

III. 검토의견

1. 법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직 금지

가. 개정안의 내용

- 개정안은 현행법 제49조1)에 따라 법관이 재직 중 할 수 없는 행위에 ‘각급선거관리위원회(중앙, 시·도, 구·시·군 및 읍·면·동 선거관리위원회)의 위원의 되는 일’을 추가하여 법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직을 금지하려는 것임.

현행	개정안
제49조(금지사항) 법관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다. 1. ~ 6. (생략) <u><신설></u> 7. (생략)	제49조(금지사항) ----- ----- ---. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 「선거관리위원회법」에 따른 각급선거관리위원회의 위원이 되는 일 8. (현행 제7호와 같음)

1) 제49조(금지사항) 법관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원이 되는 일
2. 행정부서의 공무원이 되는 일
3. 정치운동에 관여하는 일
4. 대법원장의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일
5. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
6. 대법원장의 허가를 받지 아니하고 보수의 유무에 상관없이 국가기관 외의 법인·단체 등의 고문, 임원, 직원 등의 직위에 취임하는 일
7. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 일

현행	개정안
	부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(경과조치) 제49조제7호의 개정규정 시행 당시 각급선거관리위원회 위원에 대하여는 같은 개정규정에도 불구하고 해당 위원의 임기가 만료될 때까지 종전의 규정에 따른다.

- 참고로, 개정안과 연계하여 발의된 「선거관리위원회법 일부개정법률안(의안번호 제4502호, 김민전의원 대표발의)」은 각급선거관리위원회의 위원이 될 수 있는 자격을 ‘법관’에서 ‘선거관리 및 선거범죄에 식견이 풍부한 사람’으로 대체하고, 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회의 위원장은 상임(현재는 비상임 명예직)으로 하는 등의 내용을 담고 있음.

나. 각급선거관리위원회 위원 구성 현황

- 우리 헌법은 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 두고 있으며(「헌법」 제114조), 각급선거관리위원회는 중앙선거관리위원회(1개), 시·도선거관리위원회(17개), 구·시·군선거관리위원회(252개), 읍·면·동선거관리위원회(3,552개)의 4가지 종류가 있음²⁾.
- 중앙선거관리위원회의 위원은 총 9인으로, 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 호선함. 다만, 1963년 선거관리위원회 창설 이후부터 중앙선거관리위원회 위원장은 대법원장이 지명하는 대법관이 맡는 관행이 지속되어 왔음.
- 시·도선거관리위원회 위원은 교섭단체 정당별로 추천한 1인씩 (총 위원 수는 교섭단체 정당 수에 따라 달라짐)과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인, 그리고 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 중앙선거관리위원회가 위촉하는 3인으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 호선함.

다만, 시·도선거관리위원회 위원장은 관행적으로 지방법원장이 추천하는 법관이 맡고 있으며, 주로 해당 지역 지방법원장이 위원

2) 각급선거관리위원회의 개수는 중앙선거관리위원회 홈페이지 기준(2024. 12. 16. 확인)

장이 됨(참고자료. 중앙 및 시·도선거관리위원회 위원 현황 참조).

- 구·시·군선거관리위원회 위원은 교섭단체 정당별로 추천한 1인씩 (총 위원 수는 교섭단체 정당 수에 따라 달라짐)과 법관, 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 시·도선거관리위원회가 위촉한 6인으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 호선함. 중앙선거관리위원회나 시·도선거관리위원회와 마찬가지로 구·시·군선거관리위원회의 위원장도 관행적으로 법관이 맡고 있음.
- 읍·면·동선거관리위원회 위원은 교섭단체 정당별로 추천한 1인씩 (총 위원 수는 교섭단체 정당 수에 따라 달라짐)과 학식과 덕망이 있는 자 중에서 구·시·군선거관리위원회가 위촉한 4인으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 호선함. 읍·면·동선거관리위원회의 경우 위원 자격에 법관이 명시되어 있지 않고, 법관이 위원장이 되는 특별한 관행도 나타나고 있지 않음.

대한민국헌법

제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

②중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③위원의 임기는 6년으로 한다.

④위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑤위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

⑥중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

선거관리위원회법

제4조(위원의 임명 및 위촉) ① 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원은 국회의 인사청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명하여야 한다.

② 시·도선거관리위원회의 위원은 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 3인을 중앙선거관리위원회가 위촉한다.

③ 구·시·군선거관리위원회의 위원은 그 구역안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 6인을 시·도선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 정당이 추천하는 위원은 선거기간개시일(委託選舉는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일후에는 당해 구·시·군선거관리위원회가 위촉할 수 있다.

④ 읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동의 구역안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 학식과 덕망이 있는 자중에서 4인을 구·시·군선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 읍·면의 구역안에 군인을 제외한 선거권자가 없는 경우에는 그 읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동을 관할하는 구·시·군선거관리위원회의 구역안에 거주하는 국회의원선거권자 중에서 이를 위촉할 수 있다.

⑤ 구·시·군선거관리위원회와 읍·면·동선거관리위원회의 위원이 될 법관과 법원공무원 및 교육공무원은 거주요건의 제한을 받지 아니하며 법관을 우선하여 위촉하여야 한다.

⑥ 법관과 법원공무원 및 교육공무원 이외의 공무원은 각급선거관리위원회의 위원이 될 수 없다.

⑦ 제2항 내지 제4항의 규정에 따라 정당에서 추천하는 위원(이하 “政黨推薦委員”이라 한다)은 국회에 교섭단체를 구성한 정당(1政黨이 1交渉團體를 구성한 경우를 말한다. 이하 같다)이 각 1인씩 서면으로 추천한다. 이 경우 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 3을 초과하거나 그 미만이 되어 제2조제1항제2호 내지 제4호에 정한 위원의 정수를 초과하거나 부족하게 되는 경우에는 그 현원을 위원정수로 본다.

제5조(위원장) ① 각급선거관리위원회에 위원장 1인을 둔다.

② 각급선거관리위원회의 위원장은 당해 선거관리위원회위원중에서 호선한다.

③ 위원장은 위원회를 대표하고 그 사무를 통할한다.

④ 구·시·군선거관리위원회와 읍·면·동선거관리위원회에 부위원장 1인을 두며 당해 선거관리위원회위원중에서 호선한다. 다만, 구·시·군선거관리위원회는 「공직선거법」 제173조(開票所)제2항의 규정에 의하여 하나의 구·시·군선거관리위원회가 2개 이상의 개표소를 설치하는 경우의 선거관리를 위하여 제4조(委員의 任命 및 위촉)제3항의 위원정수에 불구하고 개표소마다 지방법원장 또는 지원장이 추천하는 법관 1인을 당해 구·시·군선거관리위원회 부위원장으로 위촉할 수 있다. 이 경우 근무기간, 실비보상 및 위촉절차 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

⑤ 위원장이 사고가 있을 때에는 상임위원 또는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장·상임위원·부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원중에서 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를 대행하게 한다.

<각급선거관리위원회 위원 구성>

구분	정수	위원 구성	위원장 (비상임 명예직)
중앙 (1개)	9인	◦ 대통령 임명: 3인 ◦ 국회 선출: 3인 ◦ 대법원장 지명: 3인	관례상 대법원장이 지명하는 대법관
시·도 (17개)	9인 (※)	◦ 중앙선거관리위원회 위촉 - 교섭단체 정당 추천: 정당별 1인 - 지방법원장 추천: 3인(법관 2인 포함) - 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자: 3인	관례상 지방법원장이 추천하는 법관 (대개 지방법원장)
구·시·군 (252개)	9인 (※)	◦ 시·도선거관리위원회 위촉 - 교섭단체 정당 추천: 정당별 1인 - 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자: 6인	관례상 법관 (대개 지방법원 부장판사)
읍·면·동 (3,552개)	7인 (※)	◦ 구·시·군선거관리위원회 위촉 - 교섭단체 정당 추천: 정당별 1인 - 학식과 덕망이 있는 자: 4인	위원 중 호선 (관행 없음)

※ 교섭단체 구성 정당 수에 따라 위원 정수는 변동 가능(교섭단체 정당별 1인 원칙 우선)³⁾

※ 각급선거관리위원회 개수는 중앙선거관리위원회 홈페이지 기준(2024. 12. 16. 확인)

3) 「선거관리위원회법」 제4조제7항에 따라 국회에 교섭단체를 구성한 정당히 3을 초과하거나 그 미만인 경우에는 같은 법 제2조제1항제2호부터 제4호까지에서 규정하고 있는 위원정수(시·도선거관위: 9인, 구·시·군선거관위: 9인, 읍·면·동선거관위: 7인)보다 크거나 작아질 수 있음.

다. 검토의견

- 「헌법」 제114조제2항은 중앙선거관리위원회 위원장은 위원 중에서 호선한다고 규정하고 있고, 「선거관리위원회법」 제5조제2항은 각급선거관리위원회 위원장은 당해 선거관리위원회 위원 중에서 호선한다고 규정하고 있음.

그러나 1963년 선거관리위원회가 창설된 이후 중앙선거관리위원회 위원장은 대법원장이 지명하는 대법관⁴⁾이, 시·도선거관리위원회 위원장은 해당 지역 지방법원장이 추천하는 법관(대개 지방법원장)이, 구·시·군선거관리위원회 위원장은 시·도선거관리위원회가 위촉한 법관인 위원이 맡는 관행이 지속되어 오고 있음.

- 이와 같은 관행이 확립된 명확한 이유는 확인하기 어려움. 다만, 1960. 6. 15. 시행된 제4호 헌법 제75조의⁵⁾는 중앙선거관리위원회의 전신인 중앙선거위원회는 대법관 중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 구성하고, 위원장은 대법관인 위원 중에서 호선한다고 규정하였던 영향 등이 있었던 것으로 추정되며, 1972. 12. 27. 시행된 제8호 헌법 제112조제4항⁶⁾은 중앙선거관리위원회

4) 통상 대법원장은 대법관 1명과 법관 2명을 위원으로 지명하고, 대법관인 위원이 위원장이 됨.

5) **헌법 제4호 제75조의2** 선거의 관리를 공정하게 하기 위하여 중앙선거위원회를 둔다.
중앙선거위원회는 대법관중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 조직하고 위원장은 대법관인 위원중에서 호선한다.
중앙선거위원회의 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률로써 정한다.

6) **헌법 제8호 제112조 ④** 중앙선거관리위원회의 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다.

위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다고 규정하였음에도 대법관인 위원이 위원장을 맡는 관행은 유지되었음⁷⁾8).

- 개정안은 법관이 이와 같이 각급선거관리위원회의 위원장을 맡는 관행을 해소하기 위하여 「선거관리위원회법 일부개정법률안」과 연계하여 법관의 재직 중 금지하는 행위에 ‘각급선거관리위원회의 위원이 되는 일’을 추가함으로써 법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직을 금지하려는 것임.
- 대법관 및 법관이 각급선거관리위원회 위원장을 맡는 관행에 대해서는 사법부 구성원이 다른 헌법상 독립기관의 장이 되는 것이 권력분립 원칙을 훼손할 수 있는 점, 대법관과 법관의 직무 전념과 선거관리위원의 책임 있는 운영에 한계가 있을 수 있는 점, 「공직선거법」에 따라 선고소송 등의 피고는 선거관리위원회 위원장이 될 수 있는데 위원장이 법관이어서 관련 재판의 신뢰성이 저해될 수 있는 점 등을 들어 개선이 필요하다는 의견들이 제기되고 있음.
- 다만, 선거관리위원회는 다수의 위원들이 회의를 통해 의사결정을 하는 합의제기관이라는 특수성이 있는 점, 법관이 위원장을 맡는 관행은 각급선거관리위원회 위원장을 호선에 의해 선출하도록 하는

7) 행정안전위원회, 선거관리위원회법 일부개정법률안(의안번호 제2122554호, 김용판의원 대표발의) 검토보고서

8) 김민전 의원실, 「선거관리위원장-대법관 겸직 폐지 및 상근제 도입을 위한 국회 토론회」 자료집, 조원용 중앙선거관리위원회 선거연수원 교수 토론문

현행법(「선거관리위원회법」 제5조제2항)의 적용 방식의 문제로 적용상 개선이 가능하다는 점, 정치적 중립성과 선거관리의 공정성 및 국민의 신뢰도 제고를 충족할 수 있는 합리적 대안 마련에 대한 논의가 전제되어야 하는 점 등을 고려할 필요가 있음.

또한, 개정안과 연계하여 발의된 각급선거관리위원회의 위원이 될 수 있는 자격을 ‘법관’에서 ‘선거관리 및 선거범죄에 식견이 풍부한 사람’으로 대체하고, 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회의 위원장은 상임(현재는 비상임 명예직)으로 하는 것을 주요내용으로 하는 「선거관리위원회법 일부개정법률안(의안번호 제4502호, 김민전의원 대표발의)」이 현재 행정안전위원회에 계류되어 있으므로 그 심사경과를 고려할 필요가 있음.

- 한편, 개정안은 법관(대법관 포함)이 각급선거관리위원회 위원장을 맡는 관행을 주된 문제점으로 지적하면서도 법관이 각급선거관리위원회 위원이 되는 것 자체를 금지하고 있는데,

개정안의 취지에 따라 법관의 각급선거관리위원회 위원 겸직을 허용하면서도 당연히 위원장으로 선출되는 관행은 제한하는 방안⁹⁾¹⁰⁾

9) 다만, 이는 동 개정안(「법원조직법 일부개정법률안」)과 연계하여 발의된 「선거관리위원회법 일부개정법률안」과 함께 논의되어야 하는 사항임.

10) 동 개정안(「법원조직법 일부개정법률안」)은 법관이 ‘선거관리위원회 위원’을 겸직하는 것을 원칙적으로 금지하고 있는데, 현행법 제49조제6호(*)의 사례를 참조하여 대법원장의 허가를 받아 선거관리위원회 위원이 될 수 있도록 하는 방안 등도 검토해볼 수 있다고 보임.

* 「법원조직법」 제49조(금지사항) 법관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. ~ 5. (생략)

6. 대법원장의 허가를 받지 아니하고 보수의 유무에 상관없이 국가기관 외의 법인·단체 등의 고문,

등도 모색할 수 있다고 보임.

라. 관계기관 의견

- 중앙선거관리위원회는 선거관리위원회는 독자적인 헌법기관으로, 공정한 선거관리를 위하여 직무의 독립성과 정치적 중립성이 보장되어야 하며 이는 선거관리위원회의 위원 구성에 있어서도 중요하게 고려되어야 할 사항으로, 그동안 현직 법관이 각급선거관리위원회의 위원을 겸임함으로써 선거관리위원회의 직무의 독립성과 정치적 중립성, 선거관리의 공정성 및 이에 대한 국민의 신뢰도 제고에 기여한 바가 크므로, 현직 법관의 각급 선거관리위원회 위원 겸직 금지 여부는 이를 고려하여 신중히 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02-6788-5071

임원, 직원 등의 직위에 취임하는 일
7. (생 략)

참고자료

중앙 및 시·도선거관리위원회 위원 현황

□ 중앙선거관리위원회 위원 현황

연번	구분	위원명	주요 경력	비고
1	위원장	노태악	(현) 대법원 대법관	대법원장 지명
2	상임위원	김필곤	(전) 서울고등법원 부장판사	대통령 임명
3	위원	김창보	(전) 서울고등법원장	대법원장 지명
4	위원	이승택	(전) 창원지방법원 진주지원장	대통령 임명
5	위원	정은숙	(현) 법무법인 동서양재 변호사	대통령 임명
6	위원	조병현	(전) 서울고등법원장	국회 선출
7	위원	조성대	(현) 한국선거학회 기획이사	국회 선출
8	위원	박순영	(현) 서울고등법원 판사	대법원장 지명
9	위원	남래진	(전) 인천광역시선관위 상임위원	국회 선출

* 선관위 홈페이지 참조(2024. 12. 16. 확인)

□ 17개 시·도선거관리위원회 위원장 및 상임위원 현황

연번	구분	위원장	상임위원
1	서울	김정중(서울중앙지방법원장)	김종국(전 광주선관위 상임위원)
2	부산	박형준(부산지방법원장)	신민(전 대전선관위 사무처장)
3	대구	한재봉(대구지방법원장)	조용철(전 부산선관위 사무처장)
4	인천	김귀옥(인천지방법원장)	김판석(전 경남선관위 상임위원)
5	광주	박병태(광주지방법원장)	황윤선(전 중앙선관위 선거2국장)
6	대전	김용덕(대전지방법원장)	김만영(전 광주선관위 사무처장)
7	울산	서경희(울산지방법원장)	김영도(전 대구선관위 사무처장)
8	세종	김용찬(대전지방법원 수석부장판사)	김주헌(전 경북선관위 상임위원)
9	경기	김세윤(수원지방법원장)	김문배(전 대전선관위 사무처장)
10	강원	부상준(춘천지방법원장)	옥미선(전 중앙선관위 선거정책실장)
11	충북	임병렬(청주지방법원장)	김진배(전 중앙선관위 선거정책실장)
12	충남	이준명(대전고등법원 수석판사)	임채만(전 충남선관위 사무처장)
13	전북	정재규(전주지방법원장)	김진수(전 경남선관위 사무처장)
14	전남	양영희(광주고등법원 수석판사)	김찬중(전 중앙선관위 법제국장)
15	경북	곽병수(대구고등법원 수석판사)	김태식(전 전남선관위 사무처장)
16	경남	이용균(창원지방법원장)	원준희(전 세종선관위 사무처장)
17	제주	김수일(제주지방법원장)	강순후(전 충북선관위 사무처장)

* 선관위 홈페이지 참조(2024. 12. 16. 확인)